IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 123)**

z dnia 25 maja 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 123)

25 maja 2023 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Małgorzata Motylow** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Przemysław Matysiak** ekspert Związku Powiatów Polskich, oraz **Adam Ostrowski** ekspert Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry. Stwierdzam kworum.

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Witam na posiedzeniu Komisji panią Małgorzatę Motylow, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, panią Karolinę Wirszyc-Sitkowską, pełniącą obowiązki dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu, panią Agnieszkę w Hofman, specjalistę kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Poznaniu, pana Przemysława Matysiaka, eksperta Związku Powiatów Polskich, i pana Adama Ostrowskiego, eksperta Związku Miast Polskich.

Czy do porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma. Bardzo proszę, przystępujemy do realizacji porządku posiedzenia – rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej. Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Małgorzata Motylow:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Najwyższa Izba Kontroli podjęła się kontroli realizacji prawa do dostępu do informacji publicznej. W roku 2022 przeprowadziliśmy dwie kontrole tego typu. Jedna dotyczyła udostępniania informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej, druga natomiast, której wyniki dzisiaj będziemy państwu prezentować, dotyczyła realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej.

Kontrolę tę koordynowała Delegatura Poznańska, więc poproszę panią dyrektor, jeśli pan przewodniczący pozwoli, o zaprezentowanie szczegółowych wyników tej kontroli.

Pełniąca obowiązki dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Karolina Wirszyc-Sitkowska:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w ramach omawianego tematu, kontrolę przeprowadzono w 16 jednostkach samorządu terytorialnego. Zbadano zarówno udostępnianie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej, jak też udostępnianie ich na wniosek osób i podmiotów zainteresowanych. Tak jak wspomniała pani prezes, w ocenie NIK skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego większość zadań związanych z udostępnianiem informacji publicznej

realizowały w sposób prawidłowy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli samorządy były właściwie przygotowane do realizacji skontrolowanych zadań. W statutach wszystkich samorządów uwzględniono zagadnienia dotyczące udostępniania informacji publicznej, a w większości jednostek przyjęto dodatkowo regulacje wewnętrzne w sprawie udostępniania tych informacji.

Stwierdzono przy tym, że część samorządów, wbrew obowiązującym przepisom, przyjęło regulacje ograniczające dostęp do informacji publicznej, ustalając zasady odpłatności za ich udostępnianie. W samorządach co do zasady wyznaczano osoby odpowiedzialne za przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji danych niezbędnych do zamieszczenia ich na stronie głównej BIP oraz za powiadamianie ministra o zmianach w treści tych informacji. Wszystkie jednostki udostępniały w BIP informacje publiczne objęte badaniem, przy czym w każdej z jednostek NIK stwierdziła przypadki nieprawidłowej realizacji obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Najczęściej dotyczyło to niezamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej niektórych kategorii informacji publicznych, w tym między innymi informacji o prowadzonych kontrolach, nagrań sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Tylko jedna jednostka samorządu odznaczyła wszystkie informacje publiczne danymi o osobach wytwarzających i udostępniających je w BIP oraz o czasie ich wytworzenia i udostępnienia. W pozostałych samorządach brak tych danych uniemożliwił weryfikację aktualności i prawidłowości udostępnianych informacji publicznych.

Wszystkie jednostki stosowały rozwiązania chroniące treść i zapewniające dostępność informacji publicznych zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej. Połowa skontrolowanych jednostek prawidłowo realizowała wnioski o udostępnianie informacji publicznej. W pozostałych samorządach wystąpiły nieprawidłowości dotyczące głównie niedotrzymywania terminów udostępniania informacji, nieudzielania odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nieumorzenie postępowań wobec obowiązku takiego zakończenia sprawy oraz żądania od wnioskodawców podania danych, których przepisy nie wymagały. Ponadto samorządy nie informowały lub nieterminowo informowały o wysokości opłaty za udostępnianie informacji publicznej.

Poza szczegółowymi wynikami i oceną skontrolowanych zagadnień, zaprezentujemy państwu wniosek płynący z tej kontroli wskazujący na potrzebę zdefiniowania w obowiązujących przepisach pojęcia informacji przetworzonej. Takiej, której przygotowanie wymaga znaczącego zaangażowania ze strony organów zobowiązanych do jej udostępnienia, a często uznawane jest przez samorządy za podstawę odmowy udostępniania informacji publicznej. Pozwolą państwo, szanowny panie przewodniczący, że szczegółowe wyniki kontroli zaprezentuje koordynator tej kontroli, pani Agnieszka Hofman, specjalista kontroli państwowej.

Specjalista kontroli państwowej w Delegaturze Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Agnieszka Hofman:

Szanowni państwo, o wadze informacji publicznej świadczy fakt, że art. 61 Konstytucji stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Jest to zatem ważna sfera działalności jednostek samorządu terytorialnego. Prawo dostępu do informacji publicznej powinno umożliwić szybkie uzyskanie wiedzy potrzebnej obywatelom o działaniach jednostek samorządu terytorialnego. Informacje publiczne udostępniane są między innymi przez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej, ale też możliwe są do uzyskania w formie pisemnej na podstawie złożonego wniosku przez osobę zainteresowaną. To, w jaki sposób samorządy realizowały w obu tych sferach swoje obowiązki, zawarliśmy właśnie w przeprowadzonej kontroli, jak wspomniała pani prezes i pani dyrektor.

Zbadaliśmy dwa główne obszary. Czyli czy jednostki samorządu terytorialnego były właściwie i rzetelnie przygotowane do udostępniania informacji publicznej oraz czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo i rzetelnie wykonywały zadania w zakresie udostępniania informacji publicznej.

Tak jak pani dyrektor wspomniała, kontrolą objęto – tutaj państwo mają je na slajdzie –16 jednostek samorządu terytorialnego z 4 województw: lubuskiego, opolskiego, wielko-

polskiego i zachodniopomorskiego. Wśród jednostek kontrolowanych były 4 urzędy marszałkowskie, 4 starostwa powiatowe i 8 urzędów gmin. Przyczyną, dla których akurat te, a nie inne jednostki zostały poddane kontroli, była ankieta, jaką przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli wśród 538 jednostek samorządu terytorialnego, której celem było ustalenie, które spośród samorządów były faktycznie najbardziej obciążone wnioskami o udostępnienie informacji publicznej. Wyniki tych ankiet wskazały na to, że zasadne jest przeprowadzenie kontroli właśnie w tych 16 jednostkach. W ankietach pytaliśmy o to, ile wniosków wpłynęło o udostępnienie informacji publicznej – w wielu przypadkach były to wnioski o informację przetworzoną – ile udostępniono informacji publicznych na wniosek, a w ilu przypadkach podjęto decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Jeżeli chodzi o ocenę przygotowania do udostępniania, to tak jak pani dyrektor wspomniała, samorządy co do zasady były przygotowane do udostępniania informacji publicznej, a taką ocenę sformułowaliśmy na podstawie faktu, że wszystkie 16 jednostek – zgodnie zresztą z przepisami ustaw ustrojowych i ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa – zawarło w swoich statutach zagadnienia dotyczące udostępniania informacji publicznych. W 12 jednostkach przyjęto rozwiązania wewnętrzne służące udostępnianiu informacji publicznej w innej formie niż tylko w statucie, czyli w zarządzeniach wewnętrznych, wskazując które komórki organizacyjne, którzy pracownicy będą się zajmować rozpatrywanie wniosków, udostępnianiem informacji, ewentualnie formułowaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji oraz zamieszczaniem informacji w BIP.

Całkiem sporo, bo aż 13 jednostek, zgodnie z przepisem rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, wyznaczyło osoby odpowiedzialne za przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji danych niezbędnych do zamieszczenia na stronie głównej BIP oraz za powiadomieniem ministra o ewentualnych zmianach przekazanych danych.

To, co wzbudziło zainteresowanie i skutkowało refleksją Najwyższej Izby Kontroli, o której później powiem, to to, że w aż 7 jednostkach podjęto rozwiązania wbrew przepisom ustawy formujące obowiązek poniesienia opłaty za udostępnienie informacji publicznej – wbrew przepisowi ustawy o dostępie do informacji publicznej, który w art. 7 w ust. 2 jasno i jednoznacznie stanowi, że udostępnienie informacji jest bezpłatne. 7 jednostek przyjęło takie rozwiązania, z których wynikało, że udostępnienie informacji wiąże się z poniesieniem opłaty – czy to za wydruk strony dokumentu, czy za kopię dokumentu sporządzoną na nośniku elektronicznym, czy nawet za przesłanie informacji udostępnionej pocztą.

Jeżeli chodzi o ocenę udostępniania informacji w BIP, to wszystkie jednostki udostępniały informacje publiczne objęte badaniem, ale w każdej z jednostek Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przypadki nieprawidłowej realizacji obowiązków wynikających z art. 8 ust. 3 w związku z art.6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale też wynikających z innych ustaw, które badaliśmy. Mianowicie z ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i z ustawy o samorządzie województwa. Najczęściej te nieprawidłowości dotyczyły niezamieszczania w BIP informacji o kontrolach prowadzonych w jednostkach, ale także nie zamieszczano nagrań z sesji organów stanowiących lub też zamieszczano je nieterminowo. Na marginesie można dodać – chociaż to nie jest też marginalna rzecz – że tylko jedna jednostka oznaczała wszystkie informacje publiczne danymi o osobach wytwarzających i udostępniających dane w BIP oraz o czasie wytworzenia i udostępnienia informacji. W pozostałych 15 jednostkach brak tych danych albo sporadyczne ich zamieszczanie – w każdym razie nie w każdym przypadku zamieszczenie – powodował, że niemożliwa była w istocie weryfikacja aktualności i prawidłowości udostępnianych informacji publicznych. To stanowiło nieprawidłowość. Te nieprawidłowości w zakresie opatrywania metadanymi stanowiło aż od 13 do 25% nieprawidłowości. Całkiem sporo.

Jeżeli chodzi o bardziej szczegółowy opis nieprawidłowości, to na tym slajdzie można zauważyć – po lewej stronie te ikony oznaczają nieprawidłowości, które miały związek z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, natomiast po prawej stronie widzą państwo te nieprawidłowości, które stwierdziliśmy w oparciu o przepisy ustawy

o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa.

Jak już wspomniałam, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli – wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów przeprowadzających kontrole były największą bolączką. Aż w 12 samorządach stwierdziliśmy nieprawidłową realizację przez niezamieszczanie albo zamieszczanie wyłącznie tytułów kontroli niczego więcej tak naprawdę. Jeżeli chodzi o nagrania sesji rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa, to tutaj też aż 11 jednostek nie dotrzymywało terminu zamieszczenia lub zamieszczało dane niepełne albo też zamieszczały dane nie w BIP jak to nakazuje zrobić przepis, ale zawierało w BIP zaledwie linki, które odsyłały do platform streamingowych, do YouTube'a albo innych stron internetowych – to było niezgodne z przepisami.

Jeżeli chodzi o ocenę udostępniania informacji na wniosek, to tu można powiedzieć, że tych nieprawidłowości było, zdaje się, że mniej. Bo jeżeli spojrzymy na ogólny obraz, kiedy we wszystkich jednostkach objętych kontrolą odnotowano wpływ 5713 wniosków – przypominam, że kontrola dotyczyła okresu od roku 2020 do pierwszego kwartału 2022, czyli 2 lata i kwartał – udostępniono 5384 informacje, a w 154 przypadkach wydano decyzję odmowną. Jeżeli spojrzymy na populację udostępnionych informacji, czyli ponad 5300, to tak naprawdę w 9 skontrolowanych jednostkach prawidłowo realizowano wnioski udostępnienia. W pozostałych te nieliczne nieprawidłowości dotyczyły głównie niedotrzymania terminów udostępnienia informacji publicznej – taką sytuację mieliśmy w 6 jednostkach. Nieudzielenie odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej zdarzyło w 2 jednostkach – nie udostępniono łącznie 3 informacji. Nieumorzenie postępowania wobec obowiązku takiego zakończenia sprawy – tak się zadziało w jednej jednostce. Jedna jednostka żądała również podania od wnioskodawców takich informacji, których przepisy nie wymagały. Nie informowano albo nieterminowo informowano o wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej. Taką nieprawidłowość stwierdziliśmy w 2 jednostkach.

W związku z tymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do organów wnioski o wyeliminowanie regulacji ograniczających dostęp do informacji publicznej, w tym ustanawiających obowiązek wniesienia opłat za udostępnienie tej informacji oraz o podjęcie działań w celu zapewnienia udostępnienia informacji publicznych w sposób i w terminach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w ustawach ustrojowych i w rozporządzeniu o Biuletynie Informacji Publicznej. Brak zastrzeżeń – bo nie złożono zastrzeżeń do żadnego z wystąpień – może świadczyć o tym, że jednostki zdają sobie sprawę z wagi informacji publicznej w swojej działalności i wagi przestrzegania przepisów w tym zakresie.

Natomiast do Prezesa Rady Ministrów, jak pani dyrektor wspomniała, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek o podjęcie działań legislacyjnych w celu określenia w ustawie o dostępie do informacji publicznej legalnej definicji pojęcia „informacja przetworzona". Te słowa „informacja przetworzona" pojawia się w ustawie zaledwie raz, ale znaczenie tego sformułowania jest o tyle doniosłe, że w przeciwieństwie do innego rodzaju informacji zwanej głównie przez doktrynę – bo ustawa takiego sformułowania nie zawiera – informacją prostą, dostęp do informacji przetworzonej wymaga wykazania przez wnioskodawcę istnienia szczególnej istotności dla interesu publicznego. Taka sytuacja, kiedy to organ zobowiązany decyduje, czy faktycznie wnioskodawca wykazał istnienie szczególnej istotności dla interesu publicznego, skłania do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji, ewentualnie do udostępnienia takich informacji. To powoduje, że taka sytuacja może prowadzić do nadużyć w zakresie dostępu do informacji publicznej, zarówno po stronie podmiotów zobowiązanych, jak i wnioskodawców. W konsekwencji niejednoznaczność przepisów, czyli tak naprawdę brak definicji legalnej, wywołuje konieczność dokonywania wykładni przez zainteresowanych – co powoduje, że ta wykładnia jest niejednolita, o czym świadczą dosyć duże rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. De facto gros tych spraw kończy się w sądzie. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli skierowała taki wniosek de lege ferenda. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę, czy są jakieś pytania, jakieś uwagi? Nie ma. A więc stwierdzam, że Komisja… Proszę. Słucham? Proszę włączyć mikrofon.

Proszę pana, ma pan tutaj taką plastikową pastylkę. Proszę ją przyłożyć…

Ekspert Związku Powiatów Polskich Przemysław Matysiak:

Przemysław Matysiak, Związek Powiatów Polskich.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dziękujemy bardzo za ten raport, za wyniki kontroli NIK, bo generalnie one są bardzo istotne – jak zresztą wszystkie, które dotyczą życia publicznego, szczególnie samorządów. Natomiast jeżeli można, to chciałbym zwrócić uwagę na kilka rzeczy, które… Jako Związek Powiatów Polskich z jedną rzeczą w tych wynikach kontroli po prostu się nie zgadzamy. Natomiast także chcielibyśmy jeszcze zwrócić uwagę na kilka rzeczy, które nie zostały naszym zdaniem poruszone. Nie wynika to oczywiście broń Boże z żadnej złośliwości, natomiast chodzi o to, że ustawa o dostępie do informacji publicznej, co do zasady sama w sobie wymaga naszym zdaniem pogłębionej analizy i nowelizacji – to taki głos do szanownych państwa parlamentarzystów...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam. Minutka. Czy do wyników kontroli zostały zgłoszone jakieś zastrzeżenia? Nie.

Pan z inicjatywy Związku Miast Polskich…

Ekspert ZPP Przemysław Matysiak:

Związku Powiatów Polskich.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

I teraz proszę powiedzieć, w którym momencie pan będzie odnosił się do wyników kontroli, a w którym momencie będzie pan się odnosił do ogólnie obowiązujących przepisów, do których ma pan uwagi.

Ekspert ZPP Przemysław Matysiak:

Panie przewodniczący, kwestia będzie taka, że co do zasady będę się odnosił do wyników kontroli, ponieważ zwrócę uwagę na jedną rzecz, z którą się nie zgadzamy, a także na kilka innych, które naszym zdaniem nie znalazły się w wynikach kontroli – na co Najwyższa Izba Kontroli nie zwróciła uwagi…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A powinny się znaleźć, tak?

Ekspert ZPP Przemysław Matysiak:

Naszym zdaniem tak. To są po prostu takie ogólnie sformułowane wnioski de lege ferenda, które naszym zdaniem nie znalazły się zarówno w tych wynikach kontroli, jak i w wynikach kontroli, które dotyczyły udostępniania informacji publicznej przez organy administracji rządowej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Proszę.

Ekspert ZPP Przemysław Matysiak:

To może zacznę jeszcze raz od początku. Te wasze wnioski wynikają z tych problemów, z którymi jednostki samorządu terytorialnego borykają się w praktyce. A druga rzecz jest taka, że Związek Powiatów Polskich ostatnio organizował szkolenia z tego tytułu dla pracowników samorządowych i tam również wynikły dodatkowe wątpliwości i pytania ze strony samorządowców.

Może zacznę od tego, z czym my się nie zgadzamy. Na pewno nie zgadzamy się z tym, że koszty udostępnienia informacji publicznej powinny zostać zniesione, bo na chwilę obecną przepisy są wadliwe. Bo załóżmy sytuację taką, że mamy wnioski o udostępnienie informacji, gdzie nie mamy jak ustalić adresata, a nawet jeżeli nałożymy na niego opłatę, to wtedy nie sposób wyegzekwować tych kosztów. Dla jednostek samorządu terytorialnego czy generalnie dla podmiotów, które są obowiązane udostępnić informacje, powinna być możliwość nałożenia kosztów – ale w sytuacjach, gdy obiektywnie ten nakład pracy

związany z udostępnianiem informacji jest na tyle duży, że jest to uzasadnione. Przykładowo zleca się to konkretnemu pracownikowi – nawet nie tyle w nadgodzinach, co odbywa się to kosztem obsługi innych interesantów.

Co jeszcze uważamy za istotne, a czego w wynikach raportu nie ma? Ustawa przede wszystkim nie reguluje zasad postępowania z wnioskami, w tym trybów postępowania w sprawach, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną, gdy już została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, gdy zastosowanie ma inny tryb, gdy wzywamy wnioskodawcę o wskazanie interesu publicznego w przypadku informacji przetworzonej, gdy wzywamy do doprecyzowania wniosku lub gdy strona chce dostać wykładnię czy interpretację przepisów. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera również jasnych zasad postępowania w przypadku, gdy przepisy szczególne tylko częściowo regulują zasady dostępu do danych publicznych. Brak jest również danych, które jasno ustalają, kiedy ma zastosowanie właśnie ustawa o dostępie do informacji publicznej, a kiedy ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

Co dalej? Brak jest jasnych zasad postępowania, gdy podmiot wskazuje dwa konkurencyjne tryby dostępu do informacji. Tutaj ukłon w stronę państwa parlamentarzystów, bo poseł czy senator ma prawo dostępu do informacji w trybie dostępu do informacji publicznej, a także w trybie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Również podobna regulacja jest w przypadku radnych gminnych, powiatowych czy wojewódzkich – bo mają uprawnienia ze swoich ustaw samorządowych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej również w takim wypadku mogłaby mieć zastosowanie. Ta ustawa nie zawiera również jasnych zasad postępowania z dokumentami prywatnymi, które posiada w swoich zasobach organ, który obowiązany jest do udostępnienia. Samorządy napotykają praktyczne problemy z żądaniami dostępu do baz danych, rejestrów czy innych ewidencji. Wnioskodawcy bardzo często w trybie tej ustawy próbują obejść przepisy, aby takie dane uzyskać.

Problemem również jest to, że wniosek nawet niepodpisany… To znaczy taka zasada powinna wynikać z ustawy – to jest jako postulat de lege ferenda bardzo konkretny – że wniosek nawet niepodpisany nie powinien być anonimowy. Przepisy powinny wymagać, aby wnioskodawca wskazał swoje imię, nazwisko, nazwę, adres – ponieważ w aktualnym stanie prawnym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie chociażby wzywania do uzupełnienia braków formalnych stosujemy dopiero w momencie wydawania decyzji. Bardzo często zdarza się, że sądy administracyjne, gdy organ pozostaje w bezczynności, orzekają właśnie, że organ dopuścił się zwłoki w rozpoznaniu sprawy.

Czego jeszcze nie znaleźliśmy? Kwestie dostępu do informacji publicznej powinny również zawierać rozwiązania dotyczące cyberbezpieczeństwa. Zdarzają się bardzo często w przypadku samorządów wnioski o dostęp do informacji, jeżeli chodzi o ochronę danych, o systemy teleinformatyczne, które są używane, o używanym oprogramowaniu. Na tę chwilę, w obecnym stanie prawnym, taki wnioskodawca legalnie i praktycznie anonimowo takie dane może pozyskać, co następnie potencjalnie może posłużyć do ataku hakerskiego na daną jednostkę, na dany urząd i tak dalej.

Postulujemy również jako postulat de lege ferenda na przyszłość, który powinien się znaleźć w ustawie, o wprowadzenie jasnej zasady – tak, żeby z ustawy wynikało wprost – że stroną postępowania w przypadku odmowy udzielenia informacji jest tylko wnioskodawca, który żądał tej informacji, a organ odmawia mu jej udzielenia. Dlaczego? Ponieważ sądy administracyjnie orzekają bardzo rozbieżnie. Pojawiają się orzeczenia, że w postępowaniu powinny brać udział podmioty, których praw ochrony odmówiono z powodu udzielenia informacji.

Nieuregulowane są ustawowo kwestie dotyczące anonimizacji danych osobowych. Powinny zostać rozbudowane przepisy dotyczące ochrony prywatności osób fizycznych czy ochrony przedsiębiorców. Dla przykładu ustawa Prawo budowlane. Bardzo często w praktyce organów powiatowych zdarzają się sytuacje, gdzie ciekawscy przedsiębiorcy chcą po prostu uzyskać plany budynku z zatwierdzonego projektu budowlanego. A prawdę mówiąc, oni nie mają żadnego racjonalnego uzasadnienia ani interesu

prawnego, aby dawać im dostęp do czegoś więcej niż projekt zagospodarowania działki. Rozbieżne jest również orzecznictwo w tym zakresie.

Co jeszcze jest istotne, a co w praktyce nie wynikło z wyników kontroli NIK, a z czym się borykają samorządy? Brak jest definicji osoby pełniącej funkcję publiczną na gruncie dostępu do informacji publicznej. Dlaczego? Tutaj chodzi o ten kontekst prawa do prywatności, właściwie braku prawa do prywatności w związku z wykonywaną funkcją. Naliczyliśmy w orzecznictwie 3 linie orzecznicze. Według jednej sądy odwołują się do przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne. Druga linia orzecznicza nawiązuje do tego, aby definicji tej osoby pełniącej funkcję publiczną poszukiwać w Kodeksie karnym jako funkcjonariusza publicznego. Trzecia, ostatnio dość popularna, linia orzecznicza nakazuje szukać tej definicji na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej – to pojęcie ma swój odrębny byt, autonomiczny charakter.

Powoli będę już zmierzał do końca. Natomiast bardzo istotnym postulatem z naszego punktu widzenia jest również wprowadzenie procedury postępowania w przypadku nadużywania prawa do informacji. Zdarzają się bardzo często przypadki, że wnioskodawcy uporczywie występują o to samo, z tym samym wnioskiem o udostępnienie tej samej informacji publicznej, w bardzo różnorakich formach. Sądownictwo administracyjne przyjmuje co do zasady, że nadużywanie prawa do informacji może ograniczyć dostęp do niej innym podmiotom, a w praktyce zakłócać funkcjonowanie urzędu. Zwłaszcza, gdy intencje składającego nie mieszczą się w założeniach tego, czego w praktyce ta ustawa ma dotyczyć. Natomiast w praktyce jednak rzadko zdarza się, aby sądy administracyjne stawały po stronie urzędów. Zdarza się relatywnie często, że sądy wskazują, że niespełnienie takiego wniosku, nieudostępnienie informacji na czas to uchybienie po stronie organu – że organy pozostają w zwłoce.

Ze swojej strony ja bym bardzo podziękował… Natomiast chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na jedną kwestię i zadać przedstawicielom NIK pytanie. Ono będzie nawiązywało też do wyników kontroli, jeżeli chodzi o udostępnianie informacji publicznej przez organ administracji rządowej. Zapoznałem się z jednym i z drugim raportem. Pytanie moje będzie dotyczyło tego, dlaczego w obydwu raportach nie są zbieżne wnioski de lege ferenda? W tej przedstawionej nam informacji na stronie 17 są zawarte te wnioski, natomiast w raporcie odnośnie do administracji rządowej na stronie 21 – one nie są zbieżne. Czy to wynika z tego, że dwie różne jednostki prowadziły kontrole w tych zakresach? Czy po prostu Izba uznała, że w przypadku organów administracji rządowej te wnioski i postulaty zmian prawa na przyszłość powinny być inne niż w przypadku samorządów? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Oczywiście pana uwagi dotyczyły głównie obowiązującego prawa o dostępie do informacji publicznej. Natomiast państwo prowadzili kontrolę w zakresie obowiązujących przepisów i kontrolowane były jednostki samorządu terytorialnego Takie są przedstawione wyniki z tej kontroli… Czy państwo przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli chcieliby coś dodać, ustosunkować się do tej wypowiedzi? Proszę.

Wiceprezes NIK Małgorzata Motylow:

Szanowny panie, prowadziliśmy dwie różnego rodzaju kontrole. Departament Administracji Publicznej kontrolował udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej – i w takim zakresie przygotował zagadnienia objęte kontrolą i kontrolował konkretne podmioty. W związku z tym wnioski de lege ferenda nie mogą być zbieżne – bo dotyczą one innych stanów faktycznych i innych stanów prawnych. Delegatura w Poznaniu przygotowała kontrolę dotyczącą udostępniania informacji publicznej. Rzeczywiście współpracowała na pewnym etapie z departamentem – abyśmy uniknęli powtórzeń lub zbieżności. Bo taka była nasza intencja, żeby objąć kontrolą dwa różne obszary. I to nam się udało. W związku z tym byłoby raczej błędem, gdyby obie kontrole sformułowały takie same wnioski do określonych organów lub wnioski de lege ferenda. Mijałoby się to z celem kontroli. Jeszcze poproszę panią dyrektor o uzupełnienie mojej wypowiedzi.

Pełniąca obowiązki dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu Karolina Wirszyc-Sitkowska:

Szanowni państwo, to, co już pan przewodniczący wskazał – badania przeprowadziliśmy w takim zakresie. Pana postulaty dotyczą głównie zmiany prawa i uregulowań prawnych. My podjęliśmy takie zadania, które określiliśmy – że dane obszary powinniśmy zbadać. I wyniki, stan faktyczny, oceny poszczególnych obszarów i nieprawidłowości wskazaliśmy i przedstawiliśmy w informacji o wynikach kontroli. Dziękuję.

Specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Poznaniu Agnieszka Hofman:

Jeżeli można, chciałabym się odnieść do pierwszego zagadnienia, które na pewno dotyczy wyników tej kontroli. Chodzi mi o koszty. Bo nie wiem, czy się dobrze zrozumieliśmy. Oczywiście, że powiedziałam i tak było w prezentacji…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę mówić do mikrofonu.

Specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Poznaniu Agnieszka Hofman:

Oczywiście. Przepraszam. Stwierdziliśmy, że nie było prawidłowe przyjęcie zasad, z których wynikało… Ciężko mówić w ten sposób ogólnie, jeżeli mowa o 7 jednostkach, w których przyjęto regulacje dotyczące opłat… W tych 7 jednostkach przyjęto zarządzenia, które nakładały obowiązek każdorazowego poniesienia opłaty za udostępnioną informacje. O czym to świadczy? O tym, że zapewne samorządy chciały sobie pomóc, chciały sobie ułatwić – żeby każdy urzędnik, jeżeli stanie przed koniecznością rozpatrzenia takiego wniosku, który będzie skutkował nałożeniem opłaty, miał cennik. W trakcie kontroli wszystkie jednostki wycofały się z tych rozwiązań. Te zarządzenia zostały zmienione na skutek dyskusji. My rozmawiamy w trakcie kontroli. Sami samorządowcy doszli do wniosku, że poszli na skróty. Mamy pełną jasność co do przepisu art. 15, który – jak pan powiedział – stanowi tak, jak stanowi. Czyli faktycznie w sytuacjach wymienionych w ust. 1 można narzucić opłatę. I takie opłaty były nakładane. W 5 jednostkach takie opłaty zostały nałożone. Do tego nie zgłaszaliśmy uwag. Faktycznie jednostki uzasadniły, że wymagała tego forma, w jakiej wnioskodawca składał wniosek i sposób realizacji tego wniosku. To też były specyficzne okoliczności. W tych przypadkach absolutnie nie zawnioskowaliśmy o zmianę przepisów, bo w naszym odczuciu przepis w brzmieniu art. 15 ust. 1 w zupełności wystarczy. Jednostki doskonale sobie radziły z tym, żeby rozpoznać, czy faktycznie dany wniosek, forma jego udostępnienia i nakłady związane z kosztami udostępnia tej informacji będą uzasadniały nałożenie opłaty.

Natomiast co do reszty, to szczerze powiem, że faktycznie te kwestie są ważkie i o tych kwestiach również rozmawialiśmy. Mamy wiedzę z kontroli i to można zobaczyć w wystąpieniach pokontrolnych. Kiedy pytaliśmy organy wykonawcze jakie są ich bolączki, jakie są problemy, z czym się spotykają w zakresie udostępniania informacji publicznej, to podnosili jako kwestie do zmiany… Jeżeli nie ma w wystąpieniach takich informacji, to znaczy, że po prostu nie byli skłonni podzielić się albo nie uważają jakichś kwestii za na tyle istotne, żeby uważać, że jest to do natychmiast zmiany. To, o co wnioskowaliśmy, wynika z tego zakresu kontroli, jaki był prowadzony wyłącznie w jednostkach samorządu terytorialnego – bo o tym tylko mogę mówić. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy panowie posłowie mają jakieś uwagi, jakieś pytania? Również nie. Dziękuję.

Panie ekspercie, podzielam tutaj opinię, że samorządy czasami zasypywane są różnymi pytaniami, które czasami nawet dezorganizują pracę tych urzędów. A więc tutaj ewentualnie praca nad nowymi rozwiązaniami ustawowymi rzeczywiście byłaby celowa. Proszę wykorzystywać do tego odpowiednie kanały waszych organizacji, poszczególnych samorządów i Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. My siłą rzeczy, skupiamy się na kontroli, którą prowadziła Najwyższa Izba Kontroli, czy ta kontrola była przeprowadzona w sposób zgodny z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, czy też z ustawą o samorządzie terytorialnym.

Dziękuję państwu bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji.